



Juge de paix, juge de proximité: les métamorphoses d'un profane judiciaire

Antoine Pelicand

► To cite this version:

Antoine Pelicand. Juge de paix, juge de proximité: les métamorphoses d'un profane judiciaire. 2ème congrès AFS, RTF 13 Sociologie du droit et de la justice, Session "Justice(s) en évolution", Sep 2006, Bordeaux, France. halshs-00128833

HAL Id: halshs-00128833

<https://shs.hal.science/halshs-00128833>

Submitted on 2 Feb 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Juge de paix, juge de proximité : les métamorphoses d'un profane judiciaire.

Antoine Pelicand (CENS, Nantes / ISP, Ens-Cachan)
Antoine.Pelicand@univ-nantes.fr

Il s'agit d'abord de répondre à un problème pratique, soulevé par un certain nombre d'acteurs politiques impliqués dans les réformes judiciaires. La mise en place des juges de proximité se nourrit de nombreux égards de la nostalgie des juges de paix. Ils sont évoqués à maints reprises dans des articles de presse présentant la réforme au grand public. De manière plus significative, les artisans de la réforme en 2002 formulent explicitement le projet de ressusciter le juge de paix, tant dans les rapports parlementaires, le travail en commissions que les débats en assemblée plénière. Le juge de paix, supprimé en 1958 et remplacé par les tribunaux d'instances, est ainsi considéré comme une pièce manquante de notre dispositif judiciaire, éprouvant aujourd'hui des difficultés à répondre quantitativement à l'afflux croissant de contentieux, qualitativement aux affaires touchant les particuliers dans leur vie quotidienne. Une pièce manquante qui pourtant rencontre aujourd'hui bien des difficultés à s'imposer sous la forme d'une justice de proximité. Loin d'être accueillis avec soulagement, les nouveaux juges sont brocardés comme dangereux, incompetents et la réforme, après quelques années d'application, semble en partie compromise par la lenteur des recrutements. Pourquoi s'avère-t-il si ardu de réinstaurer à cinquante ans d'intervalle une juridiction ? Pourquoi les juges de proximité sont-ils aujourd'hui perçus comme des profanes, alors même qu'ils sont censés prendre le relais d'une institution présente pendant près de cent cinquante ans dans le système judiciaire ?

En cela, le texte s'intéresse aux débats autour du diagnostic d'une crise de la justice, régulièrement avancée pour justifier les difficultés présentes, et plus spécifiquement une crise d'autorité et de prestige de la magistrature. Ainsi l'arrivée de nouveaux profanes dans l'enceinte de la justice, dénoncée vigoureusement par le monde judiciaire, marque-t-elle une dégradation supplémentaire de l'aura de l'institution, un « appauvrissement des symboles »¹ ? Plus largement, il s'agit de critiquer, en tant que sociologue, les inclinations à une philosophie de l'histoire de la justice, promptes à diagnostiquer une perte inexorable et continue du sacré. Pour ce qui est des juges

1 Antoine GARAPON, *Bien juger. Essai sur le rituel judiciaire*, Paris, Odile Jacob, 2001, p. 262.

chargés des petits litiges rébarbatifs et nombreux, installés à la frontière de l'institution judiciaire, quels changements peut-on noter entre l'entre-deux-guerres et aujourd'hui ? Leur présence au sein de la justice était-elle perçue à l'époque plus encore que maintenant comme un sacrilège ?

La difficulté théorique d'une telle recherche consiste dans la détermination d'un critère tangible du sacré². Au lieu de se limiter à la métaphore usuelle du profane, il nous semble au contraire utile de poursuivre l'analogie avec la sphère religieuse. On ne cherchera pas ici en quoi consiste la sacralité judiciaire, ni les impasses éthiques qui peuvent justifier l'instauration d'une justice divinisée. On reprendra uniquement l'un des idéaux-types dégagé par Durkheim pour établir l'existence d'une religion³. La présence du sacré ne sera ici abordée qu'à travers l'existence d'une dichotomie clairement marquée entre un monde sacré et un monde profane, ou, de manière encore plus générique, entre le pur et l'impur. On cherchera donc ici à apprécier l'hétérogénéité, la coupure, ce que Durkheim qualifiait de « vide logique » nécessaire à la sanctuarisation du sacré.

L'avantage de travailler sur les frontières les plus dévaluées de l'institution judiciaire est donc justement de percevoir avec plus de facilité ces changements historiques. La comparaison de deux contextes parents – les juges de proximité actuellement mis en place d'une part, les juges de paix dans l'entre-deux-guerres d'autre part – est propre à susciter des interrogations autour de la qualification de « profane ». Ces juges, faiblement considérés dans la hiérarchie judiciaire, subissent-ils un même dédain de la part de l'institution ? Sont-ils de la même manière rejetés dans la sphère de l'impur, contestés comme une imposture au statut de magistrat ?

I-L a confiance accordée par l'institution.

Faut-il souligner à quel point la notion de profane est ambiguë ? D'un côté, elle désigne l'ensemble des choses opposées au monde du sacré, et elle lui est, par ce fait, antinomique. De l'autre, elle sert (notamment par son étymologie) à qualifier les objets, les individus, les comportements précisément à la lisière du sacré, qui côtoient cet univers interdit tout en ne lui appartenant pas. C'est conformément à la seconde acception que nous employons ici cette notion. A cet égard, il faut bien voir que les individus présents de manière illégitime dans différents domaines comme la médecine, les commissions scientifiques, les collectivités locales ou la justice, sont le plus souvent « institués » en tant que profanes. Ils ne correspondent d'ailleurs jamais à « l'individu nu » qu'on aime à se représenter dans une telle position ; Les profanes qui se présentent sont au contraire « intéressés » à participer aux activités concernées et veulent avant tout défendre un point de vue. Ils ne se distinguent donc véritablement des autres membres réguliers que par leur statut d'exception. En ce sens, il n'y a pas de profanes sans les dispositifs institutionnels qui construisent la place de profane en les désignant dans cette position.

Dans ces conditions, une première manière de comparer les situations des juges de paix et des juges de proximité consiste à étudier la position institutionnelle qui leur est concédée dans ces deux contextes historiques. Cela concerne d'une part leur statut et les avantages professionnels dont ils sont censés disposer, d'autre part leur rôle, tel qu'il est envisagé dans le fonctionnement du système judiciaire.

A – Les conditions de travail.

Si l'on s'attache à l'origine des qualifications, on constate dans les deux cas la force symbolique des dénominations. A la Révolution, la notion de paix détone avec les appellations

2 C'est là la grande faiblesse de la démonstration entreprise par Frédéric Chauvaud, qui évoque un déclin sans jamais définir précisément ce qui constitue le sacré. Frédéric CHAUVAUD (Dir.), *Le sanglot judiciaire. La désacralisation de la justice (VIII^e-XX^e siècles)*, Grâne, Créaphis, coll. « Rencontres à Royaumont », 1999. Il répertorie alors un nombre remarquables de faits suggérant la dégradation, mais dont le caractère hétéroclite (le respect des justiciables, les costumes, les liens avec les autorités religieuses, les rituels, les positions sociales des magistrats) brouille considérablement la compréhension du sacré. Une grande partie des collaborateurs de l'ouvrage délaisse d'ailleurs l'idée visiblement trop catégorique d'une désacralisation pour envisager plutôt un « transfert de sacralité ».

3 Émile DURKHEIM, *Les formes élémentaires de la vie religieuse*, Paris, PUF, coll. « Quadrige », 1960 [1912], p. 55.

techniques de « tribunal de première instance » et de « Cour d'appel ». De même, la proximité renvoie aujourd'hui à un registre amplement exploité dans le champ politique et social⁴. Ces expressions marquent toutes deux le statut d'exception des juridictions dans un univers judiciaire marqué par le conflit. Pour autant, les similitudes entre les deux types de juridictions s'arrêtent là. Sur bien des points, la justice de proximité est marquée sous le sceau de l'exception et possède des caractéristiques qui l'éloignent de l'appareil judiciaire. Sous cette dénomination officielle, et d'emblée conférée, de « juridiction », existe en réalité un outil d'action publique, destiné à répondre à un problème social bien désigné, à savoir l'engorgement des tribunaux.

Ainsi les juges de proximité ne disposent que formellement du statut de juge. Ils en ont le nom, mais ne possèdent en aucun cas des mêmes conditions de travail. C'est en cela qu'ils occupent véritablement, sur le plan institutionnel, une position de profane. Tout d'abord, leur apparence de juge n'est que partielle, dans la mesure où ils n'ont pas accès à tous ses symboles visuels. Ils n'ont notamment pas droit à la robe et doivent se contenter d'une médaille dont le port est malaisé tant elle paraît incongrue dans l'univers judiciaire (certains préfèrent ainsi la dissimuler discrètement sous le pli de leur veste). Surtout, la médaille constitue un marqueur visuel particulièrement discriminant face au reste de la magistrature des tribunaux civils et pénaux se présentant en robe aux audiences, où même face aux greffiers et huissiers, également en tenue, et à qui s'adressent bien souvent spontanément les justiciables.

De même, ce sont des juges sans tribunaux. Il n'a pas été prévu lors de leur création d'investir dans la construction de nouveaux espaces de justice. Ils se contentent alors des tribunaux d'instance, qu'ils empruntent le temps de leurs audiences. Ils s'invitent donc aujourd'hui dans des lieux dont ils ne dirigent ni l'organisation pratique (d'où des difficultés certaines pour obtenir un bureau), ni le personnel humain, puisqu'ils profitent des services du greffe originellement dévolu aux juges d'instance. Par ces aspects pratiques, les juges de proximité n'apparaissent donc que tolérés au sein de l'enceinte judiciaire. En dépit de leur titre de juges, ils se rapprochent plutôt d'autres acteurs invités au sein des tribunaux comme les conciliateurs ou les délégués du procureur, agissant en matière pénale. Ils semblent plus apporter une aide que constituer véritablement un nouvel ordre de juridiction.

Il n'a pas non plus été prévu de créer une réelle profession. Par bien des points on a préféré pour eux une position instable, niant leur intégration dans la magistrature. Le recrutement reste ainsi d'exception, effectué de manière discrétionnaire par le ministère, tandis que les magistrats au civil et au pénal sont passés dans leur grande majorité par le concours d'entrée à l'ENM. De même, il n'est pas question de carrière puisqu'ils ne sont recrutés que pour une durée de sept ans non renouvelable, à des âges extrêmement variés (une majorité de juges est à la retraite). Plus encore, le travail n'est pas rémunéré sur la base de mensualités, mais simplement sous formes de vacations, marquant une fois de plus l'aspect exceptionnel de leurs interventions. Tous ces indices témoignent de l'écart gigantesque qui a été maintenu avec la magistrature professionnelle dès la conception des juges de proximité. Ils ne disposent que d'un statut très précaire, dont beaucoup d'ailleurs se plaignent, correspondant à un rôle d'appoint dans l'appareil judiciaire. En cela, ils restent le produit d'une réforme, répondant à des soucis d'action publique sans véritable volonté de réorganiser le système judiciaire⁵. C'est d'abord par ces dispositions législatives et réglementaires qu'existe cette image de profane ressentie alors par le milieu judiciaire.

En comparaison, les juges de paix ont bénéficié durant l'entre-deux-guerres d'une intégration manifeste au sein de l'institution judiciaire, en voyant s'effacer progressivement les principales

4 Christian LE BART, Rémi LEFEBVRE, *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, PUR, coll. « Res Publica », 2005, pp. 11-30.

5 Il convient néanmoins de nuancer cette affirmation en distinguant la situation des juges de proximité et le projet global esquissé par les sénateurs à l'origine de la réforme. Pour ces derniers, les lois adoptées en 2002 puis en 2005 constituent en fait des étapes dans la construction progressive d'un tribunal d'instance géré par des juges non-professionnels et seulement présidé par un magistrat du corps. Pierre FAUCHON, *Rapport sur la proposition de loi relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance*, Sénat, n°66, 17 novembre 2004, pp. 21-22.

spécificités qui les éloignaient du reste de la magistrature. Ils obtiennent en effet l'adoption par le Parlement d'un certain nombre d'avancées décisives, qui les engagent relativement loin dans la voie d'une professionnalisation. Alors que les juges de proximité entrent comme par effraction dans le système judiciaire, les juges de paix peuvent se prévaloir dans les années vingt et trente d'une histoire relativement ancienne, remontant à la Révolution et aux lois sur la justice de 1790. Il leur a été accordé peu à peu, avec les lois de 1838 et 1905, une autonomie de juridiction. Ils portent la robe et disposent de leurs propres locaux dans les chefs-lieux de canton (habituellement une pièce de la mairie, aménagée en salle d'audience), ainsi que des services d'un greffier. Ils n'ont pas conséquent que très peu de contacts avec les magistrats de l'échelon supérieur, à l'exception des procureurs généraux qui exercent sur eux une autorité administrative. Nommés à vie, touchant une rémunération fixe mensuelle, ils incarnent à eux seuls la justice au niveau local. Ainsi possèdent-ils une position judiciaire relativement stable et cohérente, renégociée par une extension périodique de leurs compétences (en 1905, 1924, 1926, 1934). Par contre, c'est un statut semblable au reste de la magistrature qui fait défaut aux juges de paix et qu'ils cherchent à obtenir durant cette période. Ils obtiennent alors de l'Etat une reconnaissance en tant que profession. Au niveau des recrutements, un certain nombre de principes garantissent peu à peu la sélection : examen professionnel en 1918, obligation d'une licence en droit et d'un stage pratique de deux ans dans le secteur juridique en 1926. Plus encore, de véritables carrières professionnelles sont rendues possibles par l'adoption d'un certain nombre de mesures : les postes de juges de paix sont répartis en cinq classes plus ou moins prestigieuses et rémunératrices en 1905, des règles d'avancement sont posées pour organiser la progression du corps et attirer des candidats plus jeunes en 1918. Toutes ces décisions prises par le Parlement dans les années vingt semblent donc montrer un juge bien mieux intégré à l'institution judiciaire, alors même que plus de 50% des magistrats cantonaux sont encore dépourvus du moindre diplôme en droit en 1926.

B – Les attributions dans le système judiciaire.

De même que pour les conditions de travail qui installent le juge dans une position plus ou moins légitime, il est intéressant de voir comment l'Etat organise ses rapports avec le reste de l'institution judiciaire. Le juge de proximité est ainsi envisagé en vue d'une complémentarité avec le travail des magistrats. Si on lui confie une partie du contentieux (d'abord les affaires civiles de moins de 1500€ puis 4000€ à partir de février 2005 ; au pénal, les contraventions de la 1^{ère} à la 4^{ème} classe), c'est avant tout pour que ces litiges subissent un traitement différent, laissant plus de place à la conciliation ou au dialogue. En ce sens, les juges de proximité n'ont obtenu depuis leur création que des compétences susceptibles de décharger les magistrats professionnels de la partie la plus rébarbative de leur activité : les petits litiges civils, les très nombreuses contraventions pénales, la présence en tant qu'assesseur au tribunal correctionnel. Par contre, toute activité propre leur a été jusqu'à maintenant refusée. Par exemple, l'idée d'abord évoquée de développer les contacts entre les juges de proximité et les maires dans le cadre de la loi sur la prévention de la délinquance en 2003 a finalement disparue lors de l'adoption du texte⁶. Ils ne viennent donc que seconder les juges professionnels sur des tâches jugées responsables de la surcharge de travail de la justice.

Au contraire, les juges de paix se caractérisent dans l'entre-deux-guerres par une substituabilité croissante avec les magistrats des tribunaux, et l'Etat renforce à plusieurs reprises cette porosité. Dès 1905, date à laquelle a lieu une profonde réforme des justices de paix, le renforcement des règles posées pour le recrutement s'accompagne d'une ouverture plus franche des tribunaux de première instance à l'élite de la magistrature cantonale. Cela se traduit par l'incorporation croissante de juges de paix à l'échelon supérieur du système judiciaire, décidée par la Chancellerie (jusqu'à une vingtaine par an en 1912 et 1913). Durant la première guerre mondiale, des juges de paix non licenciés en droit sont même autorisés à remplacer temporairement les membres manquants des formations collégiales des tribunaux. Ces dispositions exceptionnelles sont

6 « Un document de travail détaille les contours de la future loi sur la prévention de la délinquance », Le Monde, 18 décembre 2003, p. 11.

en fait maintenues au lendemain des hostilités et durent jusqu'en 1926. Dans les années trente, les échanges persistent, mais dans l'autre sens avec la création du « juge-résident » en 1934 : les juges de tribunaux peu visités prennent en charge des justices de paix situées dans leur arrondissement. Ces collusions fréquentes sont d'ailleurs facilitées par la parité de traitement entre les deux magistratures. Les postes les plus prestigieux de la justice de paix offrent la même rémunération que pour les juges des tribunaux. Et malgré les difficultés budgétaires, les juges de paix parviennent, après quelques difficultés, à maintenir ce principe intact jusqu'à la seconde guerre mondiale.

Si l'on s'intéresse donc à l'organisation judiciaire, la qualité de profane apparaît différemment répartie entre l'entre-deux-guerres et aujourd'hui. La séparation d'avec la haute magistrature est largement remise en cause dans la première partie du vingtième siècle, alors qu'aujourd'hui les juges de proximité sont soigneusement tenus à la lisière du système judiciaire. Les frontières de l'institution sont donc désormais bien plus marquées, dans la mesure où les juges de proximité, familiers du droit, s'occupant eux aussi des affaires les plus nombreuses et les plus rébarbatives, sont laissés dans une posture de profanes, alors que les juges de paix sont de moins en moins stigmatisés au cours de l'entre-deux-guerres. Pour autant, on ne peut limiter nos observations à la situation administrative de l'appareil judiciaire. Les transformations profondes du fonctionnement de la magistrature cantonale au début du siècle peuvent s'être fait dans un climat de tensions avec le reste de la magistrature. L'impression de profanes résulte aussi aujourd'hui des réactions d'hostilité des « insiders » qui imposent par leurs protestations les frontières du sacré. Il y a donc tout un travail d'étiquetage du profane qu'il nous faut maintenant considérer.

II – La défiance signifiée par les professionnels.

On ne peut simplement rapporter la répartition du profane et du sacré dans le personnel judiciaire à des états de société, sans s'interroger aussi sur les vecteurs de changements et les raisons pour lesquels les frontières se trouvent être déplacées. Les modifications observables sont l'oeuvre de rapports de force, de mobilisation des acteurs eux-mêmes pour imposer une certaine idée de la justice et de la fonction sociale que cette dernière doit remplir. D'un côté, le profane peut marquer l'émergence d'une concurrence d'un groupe social ou d'une catégorie professionnelle investissant une « juridiction » qui ne lui était pas jusqu'ici accessible. D'un autre côté, le recours au vocable de profane peut également témoigner de la domination sur une institution d'un groupe dorénavant capable d'ostraciser certains membres en imposant son modèle de référence. De quelle configuration se rapprochent les juges de proximité et les juges de paix ?

A – Juges de proximité : Les atteintes au droit.

Lors de l'instauration des justices de proximité en 2002, la mobilisation des professionnels du droit est particulièrement forte et rassemble la quasi-totalité du champ juridique⁷. Dans la dénonciation de la réforme, ce sont principalement les atteintes à la prééminence du droit et la fragilisation des grands principes juridiques censés encadrer la procédure judiciaire qui sont pointées du doigt. Les critiques particulièrement vives en 2003 et relancées lors d'une seconde loi en 2005, se sont concentrées autour de deux points. D'une part, le choix de non-professionnels est présenté à maints reprises comme supprimant certaines garanties offertes aux justiciables d'un procès équitable. On souligne les risques d'erreurs dans l'application des textes juridiques, à même de compromettre l'égalité formelle des citoyens devant la loi, ou les doutes sur l'impartialité des juges continuant d'exercer en parallèle une activité d'avocat ou de notaire. D'autre part, on dénonce les atteintes causées à l'image de la justice, rapportant à la presse ou au ministère les bévues commises par les juges de proximité à l'audience (faible maîtrise du vocabulaire juridique, non-respect des règles de procédure). Par leurs erreurs, ils mettent à mal les rites de l'institution, et leurs

7 Ces différentes entités (syndicats professionnels, corporations, associations catégorielles, associations spécialisées dans les droits de l'homme) se retrouvent autour d'un appel commun lancée par le syndicat de la magistrature en septembre 2002. www.syndicat-magistrature.org/article/293.html

détracteurs réclament au moins pour eux une formation plus solide, à même de les initier aux subtilités de l'audience.

Ce n'est donc pas leur capacité à résoudre des contentieux qui est mise en cause ou, autrement dit, leur capacité à juger. Ce sont bien plus les atteintes au droit et le relâchement des règles juridiques devant encadrer le travail judiciaire qui préoccupent les opposants à la réforme. D'où une pression du milieu professionnel pour renforcer dans la pratique le profil juridique des juges de proximité. La formation initiale et continue, assurée par l'Ecole Nationale de la Magistrature est en passe d'être considérablement renforcée⁸. De plus le recrutement, sous l'action du Conseil constitutionnel et du Conseil Supérieur de la Magistrature, se concentre de manière croissante sur les métiers du droit : les professions libérales juridiques (dont une grande part d'avocats) et les juristes d'entreprises constituent désormais 80% de l'effectif. Même si la coupure avec la magistrature reste bien établie dans les statuts et les conditions de travail, les protestations ont abouti à orienter la sélection sur les seuls initiés au droit.

B – Juges de paix : une distance sociale.

Le problème se pose différemment dans l'entre-deux-guerre alors même que la magistrature des tribunaux se voit largement concurrencée par les juges de paix qui accèdent progressivement, on l'a vu, à une respectabilité institutionnelle. Pour autant, on ne trouve pratiquement pas d'attaques publiques de la part du champ judiciaire contre l'ignorance juridique des juges de paix. Elles sont plutôt le fait des hommes politiques ou des intellectuels. Les milieux du droit restent largement insensibles à cet argument. En 1922, la ligue des droits de l'homme voit ainsi dans l'extension des compétences des juges de paix une « mesure de prophylaxie judiciaire », seul moyen de décourager « l'esprit de chicane »⁹. Plus encore, les magistrats eux-mêmes ne mettent pas cet argument en avant lorsqu'ils se confrontent aux juges de paix. En 1921 éclate une querelle entre magistrats cantonaux et magistrats des tribunaux à propos d'un projet du gouvernement visant à revaloriser les traitements. Les juges de paix refusent les chiffres avancés et oeuvrent dans l'ombre pour obtenir une répartition qui leur soit plus favorable. M. Hatté, conseiller à la Cour d'appel de Rouen, membre actif de l'*Amicale de la magistrature* proteste au nom de ses collègues, en justifiant les différences d'augmentation¹⁰. Ce sont bien plus des différences sociales (le « rang », « l'instruction », l'accès à l'université, la profession antérieure) qui sont mises en avant, que les compétences techniques inégales. Il faut dire que la magistrature cantonale a été touchée, bien avant le reste de la magistrature, par un déclassement social. Avec l'instauration de la III^{ème} République, ce travail judiciaire de terrain est retiré aux notables ruraux, progressivement remplacés par les « capacités » et une classe moyenne acquise à la république¹¹. L'image des juges de paix en sort dépréciée chez les magistrats plus hauts placés, encore relativement protégés par l'accès restreint au baccalauréat et à l'université, seul moyen de décrocher la licence en droit¹². C'est encore sur cet écart social que peuvent s'appuyer les magistrats des tribunaux dans les années vingt pour justifier des différences de traitement.

8 Proposition du rapport Charvet-Vuillemin. Dominique CHARVET, Jean-Claude VUILLEMIN, Rapport du groupe de travail sur les juges de proximité (septembre 2003-novembre 2005) – Bilan et propositions, Paris, Ministère de la Justice, 2005, p. 61-74. Un décret est en préparation (Ministère de la justice, communiqué de presse du 21 juin 2006).

9 Voeu émis par le Comité central le 29 mai 1922. Cahier de la ligue des droits de l'homme, 25 juillet 1922.

10 « Donner le même relèvement d'une part, aux magistrats des Cours et Tribunaux, qui sont des hommes d'une instruction générale et particulière développée, qui sont obligatoirement licenciés, très souvent même docteurs en droit, et qui occupent les premiers rangs dans la justice, et de l'autre, aux magistrats cantonaux, pour lesquels aucune espèce de diplôme n'est exigée, qui sont ordinairement d'anciens greffiers ou commis greffiers, d'anciens huissiers parfois d'anciens gendarmes, qui forment l'échelon inférieur des juridictions, ce serait tout simplement, disons-le très nettement, aller à l'encontre non seulement de la hiérarchie, mais de la plus élémentaire raison. » Bulletin de l'Amicale de la magistrature, décembre 1921.

11 Serge DEFOIS, Vincent BERNAUDEAU, « Les juges de paix de Loire-Atlantique (1895-1958) : une magistrature de proximité ? », in : Jacques-Guy PETIT (Dir.), Une justice de proximité : la justice de paix. 1790-1958, Paris, PUF, Coll. « Droit et Justice », 2003, pp. 195-224.

12 Christophe CHARLES, « État et magistrats. Les origines d'une crise prolongée », Actes de la recherche en sciences sociales, n°96-97, mars 1993, pp. 39-48.

Une hétérogénéité est donc clairement affirmée, mais elle repose sur des notions de hiérarchie sociale et de rang à tenir. On voit combien être magistrat constitue encore à cette époque une position sociale avant d'être une profession se fondant sur des compétences spécifiques. Par ailleurs ces oppositions ne sont que rarement affichées : seulement lorsque se produisent des frictions entre magistrats cantonaux et magistrats des tribunaux, causées bien souvent par l'attitude conquérante des juges de paix à l'occasion d'une réforme ou d'un projet bien souvent non finalisé. Ils sont cependant dans l'ensemble aisément assimilés à la magistrature et entretiennent avec leurs « collègues » des rapports cordiaux (invitations mutuelles aux congrès annuels des associations corporatives, luttes communes sur certains dossiers, projet récurrent d'une « fédération des associations des fonctionnaires de l'ordre judiciaire »). Plus encore, ils accèdent dans les années vingt aux instances ministérielles assurant la gestion interne du corps judiciaire (les commissions de discipline, de classement (1922), des services judiciaires (1924)).

Ainsi donc, si l'on étudie la défense de l'institution par ses membres, la comparaison historique met avant tout en évidence la vivacité des protestations actuelles contre les juges de proximité. Dans l'entre-deux-guerres, on perçoit du dédain à l'égard des magistrats cantonaux, une volonté de marquer la distance sociale, mais les magistrats des tribunaux ne perçoivent pas l'incursion croissante des juges de paix comme un danger pour la crédibilité de l'ensemble de l'institution. On ne craint manifestement pas une atteinte à l'image solennelle de la justice. De manière générale, cette dernière est moins définie qu'aujourd'hui dans ses pratiques, son personnel, ses modes de fonctionnement. Il en est en tout cas peu question lorsqu'il s'agit de dénigrer ou de s'opposer publiquement aux juges de paix. L'institution judiciaire apparaît ainsi bien moins défini par des principes stricts fixant ce qui fait partie du judiciaire et ce qui ne peut pas l'être. En cela, on peine à discerner une sanctuarisation de l'espace judiciaire. Certains groupes sociaux tels que les justices de paix semblent y appartenir alors même qu'ils ne se caractérisent ni par un diplôme, ni par des pratiques semblables aux autres juges. Cela ne signifie pas que la justice est alors dénuée de toute sacralité. Mais pour ce qui est de ses frontières professionnelles, et donc de la cohérence interne de son activité, elle semble être à l'époque bien plus fragile qu'elle ne l'est aujourd'hui.

III – La magistrature : les enjeux d'une catégorie.

Le travail sociologique de comparaison de deux contextes historiques n'a jamais de fin, tant les variables sont nombreuses et les explications que l'on peut produire forcément limitées. On choisit ici de mettre en avant les changements professionnels de la magistrature et par là les mutations survenant dans l'exercice de la fonction sociale de justice. D'une part, il s'agit du long processus d'autonomisation de la magistrature¹³, où l'intégration des juges chargés des petits litiges crée un enjeu de cohérence globale du corps. D'autre part, seront soulignées les fluctuations entre un modèle de justice offrant à tous les justiciables une égalité de traitement ou plutôt une résolution adéquate aux problèmes qu'ils rencontrent.

A – La cohésion d'un ensemble flou.

A première vue, les deux époques sont caractérisées par une magistrature fragilisée, discutée¹⁴. Mais les réactions différentes face aux incursions des acteurs situés à l'échelon inférieur attestent de différences. Elles concernent notamment la défense d'un patrimoine commun qui fonde l'identité du magistrat. Dans l'entre-deux-guerres, l'alignement sur la haute fonction publique n'est encore que partiel, avec notamment le renforcement de l'examen professionnel qui s'apparente de plus en plus à un concours (en 1924, les admis sont rangés par ordre de mérite). Il y a alors une simplification de l'image du magistrat, qui se reconnaît de plus en plus dans une profession avec un métier et une identité propre. C'est avec ce travail d'autonomisation que la barrière morale qui tenait

13 Anne BOIGEOL, « Les transformations des modalités d'entrée dans la magistrature : de la nécessité sociale aux vertus professionnelles », *Pouvoirs*, n° 74, 1995, pp. 27-39.

14 Louis SADOUL, « La crise de la magistrature », *Revue politique et parlementaire*, t. CXXIV, 1925, pp. 387-405.

les juges de paix à distance est progressivement soulevée. Très tôt, l'idée d'une fusion « des » magistratures est évoquée, en imposant pour tous les mêmes règles de recrutement et d'avancement. On ne confie plus le travail de justice à un membre de la société, un notable de préférence, mais cette activité devient le fait d'un spécialiste, le magistrat. « Le juge de paix au lieu d'être je ne sais quel personnage à demi démonétisé, tourné souvent en ridicule à côté du pion ou du garde-champêtre, devient véritablement un magistrat »¹⁵ commente l'Union amicale des juges de paix au lendemain de la réforme de 1905. De manière symptomatique, c'est à partir de cette date que se généralise pour ceux qui n'étaient alors désignés que sous le dénominateur de « juge de paix » l'expression de « magistrat de paix », en écho aux « magistrats des Cours et tribunaux ».

Dès ce moment, l'organe représentatif des juges de paix exprime le souhait ambitieux d'une fusion avec les magistrats des tribunaux d'arrondissement, par la création d'un juge unique au premier degré¹⁶. Mais la fusion est également portée par une partie de la magistrature appartenant à l'Association Amicale. En 1911, comme les années suivantes, M. Meusnier, vice-président de l'Association tient des propos unificateurs devant les juges de paix. « Nous avons des sphères de juridictions, mais tous, avec des fonctions diverses, nous sommes des magistrats, concourant par des efforts communs, avec le même idéal, à la grande oeuvre commune d'inaccessible justice »¹⁷. C'est une plus grande cohérence entre les différents acteurs de la justice civile et pénale qui est alors recherchée, passant par une uniformité des carrières et du statut professionnel. « Au point, que si le juge de paix existe encore, maintenu à cause de son nom si beau et de ses fonctions pacificatrices, il n'y aura plus qu'une seule magistrature ayant la même origine, le même recrutement, le même avancement »¹⁸. C'est en ce sens que les avancées institutionnelles obtenues par les juges de paix dans les années vingt sont admises par une magistrature avant tout en quête d'unité. L'incorporation des magistrats cantonaux prend donc place dans la lente construction d'une magistrature spécialisée, en voie de professionnalisation.

C'est au contraire aujourd'hui la forte cohérence interne de la magistrature qui freine les mutations de la fonction de justice. Il faut rappeler qu'à partir des années 80 la justice a été invitée, notamment au pénal, à intensifier sa tâche de régulateur social dans le cadre de la politique de la ville. Cette implication du juge dans la gestion des « quartiers difficiles », autrement dit le développement d'une responsabilité sociale, se heurte alors à l'éthos des magistrats, soucieux de distance et respectueux des procédures juridiques.¹⁹ La magistrature professionnelle dispose désormais d'une identité commune et de valeurs suffisamment fortes pour résister à ces sollicitations venant à la fois des collectivités locales et de l'État engagé sur la voie d'une décentralisation. Ainsi les « maisons de justice » ouvertes dans les années 90 en dehors des tribunaux se changent rapidement en « maisons du droit », cantonnées au conseil juridique et aux procédures alternatives, où les magistrats ne viennent pas²⁰. Cette rigidité de la magistrature, attachée à une forme de justice centralisée, structurée par le droit, est à l'origine d'une tension croissante, au fur et à mesure que l'État s'engage dans une territorialisation de l'action judiciaire, s'appuyant sur des personnalités locales (conciliateurs, délégués du procureur) et des procédures alternatives de règlement des conflits²¹.

C'est cette tension que l'on retrouve dans le rejet des juges de proximité. La volonté politique de contourner l'inertie des magistrats en créant des juges spécialisés dans le social, censés assumer le rôle social du juge, se heurte au refus de la magistrature de diversifier à nouveau l'image du

15 La justice de paix. Organe des juges de paix, de leurs suppléants, ..., n°19, 10 janvier 1906, p. 1.

16 Ibid., p. 1.

17 Discours tenu lors de l'assemblée générale de l'Union amicale des juges de paix. La justice de paix, n°178, 25 août 1912, p. 23.

18 Ibid., p. 23.

19 Anne WYVEKENS, L'insertion locale de la justice pénale. Aux origines de la justice de proximité, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », 1997.

20 Anne WYVEKENS, « Justice de proximité et proximité de la justice. Les maisons de justice et de droit », Droit et Sociétés, n°33, pp. 363-388.

21 Jacques COMMAILLE, Territoires de justice. Une sociologie politique de la carte judiciaire, Paris, PUF, coll. « Droit et justice », 2000, pp. 242-259.

magistrat en fragilisant inévitablement la cohérence interne de la corporation. Ce souci est d'ailleurs relayé par les « gardiens du temple » (Conseil constitutionnel, Conseil d'État, Conseil Supérieur de la Magistrature) qui réimposent au pouvoir politique une définition très classique du recrutement et des pratiques judiciaires acceptables. On voit donc combien la magistrature est empêtrée dans un dilemme des cohérences. D'un côté, elle a persévéré pendant plus de cinquante ans pour construire une profession unifiée, rassemblée autour de vertus professionnelles. De l'autre, on lui reproche aujourd'hui d'être trop éloignée des justiciables, de négliger son rôle dans la régulation des conflits en limitant son action à l'interprétation du droit. C'est pour améliorer cette cohérence de la justice avec son environnement social que sont créés les juges de proximité, censés reprendre l'oeuvre pacificatrice des anciens juges de paix. En ce sens, les profils atypiques de ces nouveaux acteurs deviennent profanes dans la mesure où ils sont contraire à la norme professionnelle de la justice, jusqu'ici promue par l'institution et désormais garantie par diverses dispositions supralégales²².

B – Le profane judiciaire : un profil d'outsider.

Une autre grande explication de cette sensibilité très variable au profane tient aux dynamiques dans lesquelles s'inscrivent les juges chargés des petits litiges. Dans les deux contextes historiques, les changements sont rapides. Mais les perspectives privilégiées diffèrent fortement entre ces deux époques.

Dans l'entre-deux-guerres, on comprend les évolutions alors subies par le corps des juges de paix seulement si l'on s'attache à l'action résolue d'une élite largement investie dans la sphère juridique, très souvent licenciée en droit, relativement jeune, fortement ambitieuse (elle accède très rapidement aux postes les plus prestigieux de la région parisienne). C'est sous l'impulsion de ces acteurs présents à la tête de l'organisation représentative (l'Union Amicale, créée en 1906) qu'est menée la modernisation du corps, dans les années vingt. La quasi-totalité des juges de paix (plus de 90% font partie de l'Union Amicale en 1924) apporte son soutien aux orientations résolument déstabilisatrices pour la profession que constituent l'imposition de la licence en droit ou l'instauration d'un concours d'entrée. « Il faut se débarrasser définitivement du fantôme de la Constituante, de ce bonhomme presque exclusivement conciliateur ou jugeant avec son seul bon sens. Le juge de paix contemporain est devenu un magistrat professionnel et il doit connaître théoriquement et expérimentalement le droit et les affaires avant d'entrer en fonction »²³ affirme l'organisation corporative, qui convainc la masse des juges que le relèvement tant attendu des traitements passe par l'abandon de leurs particularités.

En ce sens, les juges de paix échappent à l'étiquette du profane parce qu'ils s'inscrivent dans une dynamique intégrationniste jouant, comme le reste de la magistrature, la carte de la fonction publique. Les meneurs de l'UA cultivent des liens étroits avec les magistrats des tribunaux, reprennent leur discours quant à l'évolution souhaitable de la fonction de justice. C'est sur leur propre initiative que sont progressivement supprimées les traits les plus typiques de la magistrature cantonale, qui marquaient aussi l'ancrage de la juridiction dans le profane : les arrangements hors audience, les recrutements locaux très politiques, le jugement en équité, etc. A la fin des années vingt, les perspectives des juges de paix ne se limitent plus qu'à deux orientations possibles posées lors d'un grand débat : association ou syndicat²⁴ ? Soit le maintien de l'identité de juge de paix en devenant une catégorie de fonctionnaires défendue par un syndicat représentatif aux côtés des postiers ou des contrôleurs du trésor. Soit la fusion complète et entière dans une magistrature rénovée, encore en construction. Les hésitations entre ces deux options sont nombreuses et continuent jusqu'à la fin des années trente.

Aujourd'hui, la création des juges de proximité s'inscrit dans une dynamique contraire à celle du reste de la magistrature – engagée dans une professionnalisation encore accrue des formes de

22 Sur ce cadre normatif : Antoine VAUCHEZ, Laurent WILLEMEZ, Les « mondes judiciaires » et la construction d'un horizon réformateur commun (1981-2004) – Magistrats professionnels et non-professionnels comme objets des réformes de la justice, Rapport pour la Mission de recherche Droit et Justice, octobre 2004.

23 Programme d'action de l'Union Amicale. Justice de paix, n°354, janvier 1926, p. 2.

24 « Association ou syndicat ? Le mot et la chose », Justice de paix, n°355, février 1926, p. 17.

justice²⁵ – et est impulsée par le pouvoir politique. Les nouveaux juges sont conçus pour assurer cette collusion profane avec la société locale, sur un modèle largement fantasmé du juge de paix pacificateur des villages. Chez les sénateurs artisans de la réforme en 2002, la justice de proximité prenant en charge le contentieux de masse que représenteraient les petits litiges va de pair avec le recentrage des juges professionnels sur un travail purement juridique d'interprétation des textes. En ce sens, la réforme constitue une tentative de préserver la sacralité de la magistrature professionnelle, en « s'écarter des concepts unitaires inspirant l'organisation judiciaire depuis plusieurs décennies »²⁶. Néanmoins, malgré cette recherche d'un compromis, la création d'un nouveau juge au civil et au pénal fragilise l'identité de la profession. C'est donc en raison de l'orientation, certes timide, mais résolument divergente imprimée par le pouvoir politique que la magistrature s'oppose à la justice de proximité. Elle marque, au sein de la magistrature, la revendication possible d'une pluralité des profils professionnels, vidant de son sens la catégorie unitaire de magistrat.

Ainsi, contrairement à la volonté politique affichée de ressusciter, soixante-dix ans plus tard, la personnalité du juge de paix, le projet d'une justice de proximité vient donc par de nombreux aspects en contradiction avec la situation judiciaire prévalant dans les années vingt et trente. Il ignore très largement les évolutions alors à l'oeuvre au sein du système judiciaire et ne prend pas en compte l'élément très important de la construction d'une magistrature professionnelle, à laquelle participent, déjà à l'époque, les juges de paix. C'est en ce sens que la justice de proximité revêt les habits du profane. Mais ce recours largement abusif et anachronique à la figure du juge de paix, présenté comme capable de résoudre nos problèmes contemporains d'engorgement des tribunaux, montre aussi le manque de réflexivité de la Justice. La pensée réformatrice des sénateurs à l'origine de la justice de proximité dénote incontestablement, même en évacuant une part possible de cynisme, les affres de la mémoire d'une institution judiciaire dont le passé proche est aujourd'hui largement oublié.

25 Sur ce cadre normatif : Antoine VAUCHEZ, Laurent WILLEMEZ, Les « mondes judiciaires » et la construction d'un horizon réformateur commun (1981-2004) – Magistrats professionnels et non-professionnels comme objets des réformes de la justice, op. cit.

26 Pierre FAUCHON, Quels moyens pour quelle justice ? Rapport d'information fait au nom de la mission chargée d'évaluer les moyens de la justice, Sénat, n°49, 1996, p. 100.